



# 인도네시아 팜유 농장 개발 관련 OECD 다국적기업 가이드라인 이의신청사건 최종성명서

## 1. 한국 NCP의 상황과 배경

OECD 다국적기업 가이드라인(이하 ‘가이드라인’)은 다국적기업의 활동으로 인한 부정적 영향을 최소화하고, 다국적기업의 기업책임경영(Responsible Business Conduct)을 강화하기 위한 목적으로 제정된 자발적이고 법적 구속력 없는 권고사항이다.

한국정부는 한국에 기반을 두거나 한국에서 운영되는 다국적기업을 대상으로 가이드라인 홍보, 이의신청사건(Specific Instances) 처리 등을 위하여 국내연락사무소(National Contact Point, 이하 ‘한국 NCP’)를 설치하여 운영 중에 있다.

한국 NCP는 가이드라인 이행절차에 따라 이의신청사건의 쟁점에 대하여 당사자들이 원만히 문제를 해결할 수 있도록 주선(Good Offices)을 제공한다. 이러한 절차는 당사자들의 합의와 절차에 선의로 참여하겠다는 약속이 있어야만 이용가능하다.

다국적기업이 주선 절차에 참여하겠다는 결정은 가이드라인에 부합하지 않는 활동을 하였다는 의미가 아니며, 또한 한국 NCP는 주선 절차에 참여하는 일방의 양보를 권유하거나 법적 권리를 유보하거나 법을 위반하도록 강요하지 않는다.

## 2. 이의신청 내용

기업과인권네트워크(KTNC Watch), PUSAKA, SKP-KAMe, WALHI Papua 등 4개 시민사회단체(이하 ‘이의신청인’)는 포스코인터내셔널, 국민연금공단, 한국수출입은행(이하 ‘피신청인’)에 대하여 인도네시아 팜유 농장 개발과 생산에 대하여 한국 NCP에 2019. 12. 19. 이의신청, 2020. 3. 9. 추가 의견서를 제출하였으며 이의신청 내용은 다음과 같다. 다만, 이 건 피신청인 중 한국수출입은행은 가이드라인 적용범위에 해당되지 않아 동 은행 관련 이의신청 내용은 기술하지 아니한다.

### 2-1. 포스코인터내셔널에 대하여

- 팜유 사업 과정에서 환경(산림, 식수원) 및 주민 삶에 악영향을 초래하여 인권, 환경 가이드라인을 위반하였음
- 사업 과정에서 산림 파괴, 팜 원유 착유공장의 폐기물 방출로 인해 비안강 수질 악화, 생물 다양성 손실 초래하였음
- 파푸아 주민들의 삶의 터전에 영향을 미칠 수 있는 해당 프로젝트에 대해 사전인지 동의를 이행하지 않았음
- 피해구제와 더불어 산림 파괴 및 주민착취 없는 팜유 생산정책 채택과 이행, 물에 대한 권리 보호 대책 마련 등을 요구

### 2-2. 국민연금공단에 대하여

- 기관투자자로서 포스코인터내셔널 사업과정의 문제를 인지하고도 영향력 행사 및 인권 실사를 하지 않았음
- 포스코인터내셔널 투자설명서에 환경 문제는 투자 리스크로 분류되어 있으나 국민연금공단은 해당 사업에 대한 조치를 이행하지 않았음

- 포스코인터내셔널 사업과정의 인권·환경문제에 관여하고, 해외투자 정책에 환경영향 및 권리 침해 대책 등을 반영할 필요가 있음

### 3. 피신청인 입장

피신청인 국민연금공단은 2020. 2. 11., 포스코인터내셔널은 2020. 2. 12. 각각 답변서를 한국NCP에 제출하였으며, 피신청인의 입장은 다음과 같다. 다만, 이 건 피신청인 중 한국수출입은행은 가이드라인 적용범위에 해당되지 않아 동 은행의 입장은 기술하지 아니한다.

#### 3-1. 포스코인터내셔널 입장

- 이 건 사업이 환경에 미치는 영향에 관하여 충분히 평가하여 이를 의사 결정과정에서 고려하고 필요한 조치를 하였음
- 이 건 사업은 비안강 수질에 부정적 영향을 주지 않으며, 물에 관한 정보를 공개하고 있음
- 포스코인터내셔널의 자회사이자 사업주체인 PT.BIA는 이 건 사업에 대하여 모든 이해관계자들과 사전에 성실히 대화하고 협의하였음
- 이의제기인의 쟁점에 대한 주장이 충분히 입증되지 않았으며, 추가 조사 절차를 진행하는 것이 OECD 가이드라인의 효용성 제고에 기여한다고 보기 어렵고, 기업에 불합리하고 부적절한 부담을 안겨줄 뿐이며, 오히려 피제기인은 OECD 가이드라인 준수를 확인하고 있음

#### 3-2. 국민연금공단 입장

- 「국민연금기금운용지침」을 통해 「책임투자 원칙」을 수립함에 따라 기금의 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자 대상과 관련한 환경·사회·지배구조(ESG) 등의 요소를 고려하고 있으며, 「국민연금

기금 수탁자 책임활동에 관한 지침」 및 「국민연금기금 국내주식 수탁자 책임활동 가이드라인」에 따라 환경·사회·지배구조(ESG) 등과 관련하여 기업가치 훼손 내지 주주권익을 침해할 우려가 발생하는 경우 기업과의 대화 등 주주활동을 이행하고 있음

#### 4. 한국 NCP의 처리과정

가이드라인 절차지침에 따라, 이의신청사건(Specific Instances)이 접수되면 NCP는 1차평가(Initial Assessment)를 수행한다. 1차평가는 제기된 쟁점이 진정한 것이며 가이드라인의 이행과 관련이 있는지 여부를 판단하는 절차로, 아래 6가지 평가 항목을 고려하도록 하고 있다.

- 관련 당사자의 신원 및 당해 쟁점에 대한 이해관계
- 당해 쟁점이 중대하고 입증된 것인지 여부
- 기업활동과 이의신청에서 제기된 쟁점 간의 연관성 여부
- 법원 판결을 포함하여 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성
- 유사한 쟁점의 국내·외 처리결과
- 구체적인 쟁점의 검토가 가이드라인의 목적 및 효용성에 기여 여부

한국 NCP는 2020. 9. 18. 가이드라인 절차지침에 따라 양 당사자의 자료를 제출받아 1차평가를 심의한 결과 아래와 같은 요지의 결정을 하였다.

- 한국 NCP는 당사자가 제출한 자료를 바탕으로 1차평가에서 고려해야 할 제반 요소를 검토한 결과, 사안이 중대하고 양측 모두 이에 대하여 대응하고 있다는 점 등을 감안할 때, NCP 차원의 대화의 장을 마련하여 쟁점 해결에 기여할 필요성이 인정되므로, 다음 단계인 조정절차 단계로 넘어갈 실익이 있다고 판단한다. 다만, 한국수출입은행은 아래의 이유로 가이드라인 적용범위에 해당된다고 보기 어렵기 때문에 한국 NCP가 주선하는 조정절차 대상에서 제외한다.

- ① 특별법에 따라 규제되고 공적 목적을 수행하는 공공기관으로서, 본 건은 정부의 ‘해외농업개발 종합계획’ 등에 따른 정책금융에 해당된다는 점
- ② 대한광업진흥공사 등 관련 판례에 따라 OECD 수출신용협약에 따른 이자수취 만으로 상업적 활동이라 보기 어려운 점
- ③ 핀란드 및 네덜란드의 수출신용기관 사례를 비추어 볼 때 한국수출입은행의 행위를 가이드라인 적용대상이라 보기 어려운 점

· 1차평가는 NCP가 당사자 간 대화를 주선함으로써 문제해결에 기여할 수 있을지 여부를 판단하는 절차로서, 피신청인의 가이드라인 위반여부를 판단하는 절차가 아님을 명확히 밝혀둔다.

가이드라인 절차지침에는 제기된 쟁점이 추가조사 대상인 경우, NCP는 관련 당사자와 당해 쟁점에 대해 추가적 논의를 하고 문제해결에 비공식적으로 기여하기 위한 노력의 일환으로 주선을 제공하도록 하고 있다. 이에 따라, 한국 NCP에서는 가이드라인의 절차지침에 따라 당사자들이 쟁점을 해결하도록 지원하기 위해 3인의 조정위원회를 구성하여 당사자들의 자발적이고 적극적인 참여를 요청하였다.

조정위원장 이상희 한국 NCP 위원(한국산업기술대학교 교수, 중앙노동위원회 심판담당 위원), 여상태 한국 NCP 위원(한국폴리텍대학 서울캠퍼스 학장, 경기지방노동위원회 조정담당 위원)과 오재창 한국 NCP 위원(법무법인 해마루 변호사)으로 구성하였다.

2020. 7. 28.과 7. 29. 양일간 이의신청인 및 피신청인 포스코인터내셔널과 조정회의 사전미팅을 통하여 조정절차 진행과 양측 입장에 대한 사전청취를 진행하였다.

2020. 8. 20. 온라인으로 참가한 인도네시아 이의신청인을 포함한 당사자 모두 참석한 가운데 제1차 조정위원회 회의가 개최되었으며, 조정위원장은

이 회의가 양측의 자발적인 참여의사에 따라 진행되는 것이기 때문에 어느 한쪽에 대하여 일방적인 양보를 권유하는 등 조정위원회가 중립적이지 않다고 생각이 들거나 당사자 일방이 추가적인 조정절차가 필요하지 않다고 생각하는 경우 이 절차는 종료될 수 있음을 명백히 선언하였다.

동 회의에서 이의신청인은 피신청인 포스코인터내셔널에 대하여 주민의 정보접근성 강화를 위한 번역본 제공, 산림보존에 있어서 국가적 차원이 아니라 지역주민 의견 우선시, 직접적인 불만제기 창구를 마련할 것 등을 요구하였다.

이에 대하여 피신청인 포스코인터내셔널은 이의신청인이 주장한 부분에 대한 해결책으로 자사 NDPE 정책을 제시하였으며, 다양한 지역주민 구성상 대표성 문제의 발생에 따른 어려움에 대해 논의하였다.

피신청인 국민연금공단은 인권, 기후변화 등의 이슈가 포함된 ESG 평가 절차를 마련하고 해당 평가 기준을 공시하고 있다는 점과 국민연금 가입자들에게 이익이 되도록 신의에 따라 성실하게 수탁자 책임 활동을 이행하고 있다는 점을 고려해주시기를 바란다는 의견을 제시하였다.

2020. 12. 2. 온라인으로 토착민 2인이 참석한 이의신청인측과 피신청인 포스코인터내셔널이 참석한 제2차 조정위원회 회의가 개최되었으며, 이의신청인측은 주민의 경제적 자립, 교육, 건강 등 분야에서 숲 없이 살 수 있도록 배려해주시기를 바란다는 의견과 함께, 여러 이해관계자가 참여하는 개선 작업 진행을 요청하였다.

피신청인 포스코인터내셔널은 지역지원 정책을 마련 중이며, 정책에 대한 주민이해도 제고를 위해 자료의 인도네시아어 번역본을 제공할 예정이라는 내용과 함께, 이의신청인측으로 회의에 참석한 토착민들과 이를 대리하는 이해관계자들간 의견이 일치하지 않는 부분에 관하여 정리를 요청하여 이의신청인측이 이를 수용하였다.

2021. 6. 4. 이의신청인이 제2차 조정위원회 회의에 따라 정리된 조정안을 제출하여 회람 후 2021. 6. 23. 당사자 모두가 참석한 제3차 조정위원회 회의가 개최되었다. 6. 4.자 조정안에 관하여 합의를 도출하지 못하여 이의신청인측은 6. 30. 다음과 같은 내용의 수정된 최종조정안을 제출하였다.

피신청인 포스코인터내셔널에 대하여,

- 공청회에 군인과 경찰의 참석을 배제할 것
- 산림파괴 지역에 대한 구제책과 관련하여 RSPO에 제출한 구제방안과 수질관련 정보를 공유할 것
- PUSAKA, SKP-KAMe 등의 공청회 참여를 보장할 것
- 공청회 진행 과정 및 결과에 대해 선주민들이 확인할 수 있는 방식으로 정보를 지속적으로 공유할 것
- 적어도 1년에 1회 이상 피신청인 본사의 한국인 담당자가 직접 공청회에 참석하여 진행상황을 직접 점검할 것

피신청인 국민연금공단에 대하여,

- 피투자자인 포스코인터내셔널의 인도네시아 팜유 사업과 관련하여 발생하고 있는 환경, 사회 문제에 대해 수탁자책임전문위원회를 통해 관리하고, 해당 내용을 이해관계자들과 공유할 것
- ESG 투자 확대 과정에서 피투자기업의 환경파괴 및 인권침해, 특히 산림 파괴, 생물 다양성 손실, 자유의사에 따른 사전인지동의의 부재 등의 문제에 대해 ESG 평가 항목에 적극 반영할 것

피신청인 포스코인터내셔널은 2021. 7. 9. 자로 아래와 같이 답변하였다.

- 사업 지역은 중앙정부와 지방정부가 치안 필요에 따라 군인, 경찰의 참석 여부를 결정하므로, 피신청인과 PT.BIA가 관여할 수 없고, 이에 따르는 조치는 가이드라인에 부합
- RSPO의 평가/승인 절차가 진행중인 계획안을 피평가자인 피신청인이 임의로 공개하는 것은 승인절차에 부당한 영향을 미치고, 절차를 지연시킬 우려가 있어 평가 취지에 부합하지 않으며, 피신청인은 배상/보상 계획의 구체적인 이행과정에서 이해관계인의 의견을 청취하고 참여를 보장하는 것을 당연한 전제로 하고 있음
- 주민 간 이익 배분이나 분쟁 사안에 대해서는 관여하지 않음을 원칙으로 삼아 분쟁을 최소화 하고자 하므로, 공청회에 지역주민이 아닌 PUSAKA, SKP-KAMe 등 특정 NGO의 참여를 보장하라는 요청은 공청회 지연 우려 및 분쟁 발생의 우려로 수용하기 어려우나, 개별 사안의 성격에 따라 전문성과 중립성이 인정되는 외부전문가를 초빙하여 의견을 청취하는 방안은 주민 동의가 있을 경우 적극적으로 활용할 예정임
- NDPE 이행 반기보고서와 연간 이행계획서를 영어 및 인도네시아어본으로 공개하고 있으며, 현지 주민들과 플라즈마 조합을 통한 진행상황 정보를 지속적으로 공유하고 있어 이의신청인의 요청사항은 피신청인이 이미 진행중에 있음
- 공청회에 본사 담당자 참석이 강제되는 경우 현지 특성에 부합하는 신속한 애로 해소라는 공청회 본래의 취지에 역행하는 부작용이 우려됨
- 본건 NCP 절차 종결과 무관하게, 인도네시아 팜오일 사업 관련 환경사회 우려를 최소화하고 인권을 보호하기 위한 계획을 차질없이 실행할 예정이며, NDPE 정책 실행계획에 따라 모든 이해관계인의 정당한 우려 제기에 대해서는 성실한 자세로 투명하게 소통해 나갈 것



피신청인 국민연금공단은 2021. 7. 13.자로 아래와 같이 답변하였다.

- 포스코인터내셔널 뿐만 아니라 국내 보유 상장 주식에 대해 ESG 모니터링과 정기·수시 ESG 평가를 실시하고 있으며, 모니터링 및 ESG 평가결과를 수탁자책임 전문위원회에 보고하여 사안에 따라 개선조치 유도 등 절차에 따른 수탁자책임활동을 수행하고 있으며, 가능한 범위 내에서 활동을 공개하고 있음
- 환경 및 인권 이슈를 ESG 평가에 이미 반영하고 있으며, 해당 평가 항목을 홈페이지 등을 통해 공개하고 있고, 그 외 이의신청인이 반영을 요구한 ESG 이슈들의 경우 공단의 ESG 평가지표 개선 절차에 따라 반영 여부가 결정될 수 있음
- 이의신청인의 2가지 요구사항에 대해 공단의 수탁자책임활동이 이의신청인의 요구를 충족하는 것으로 생각함

## 5. 결론

NCP 이의신청 절차는 다국적기업과 이해관계자들의 자발적인 참여를 전제로, 가이드라인 위반여부 판단보다는 주선을 통해 당사자들이 관련 쟁점을 토론하고 비공식적으로 문제 해결에 기여하는데 그 의의가 있다.

따라서 한국 NCP는 본 사건의 1차평가에서 양 당사자에게 주선을 제공하는 것이 적절하다고 판단하였고 3차례에 걸친 공식적인 조정위원회 회의 외에도 당사자들 간 자율적 대화를 통해 피신청인들의 가이드라인 인식 및 진출지역 환경·사회·인권에 대한 개선활동에 긍정적인 영향을 줄 수 있었다.

한국 NCP는 조정회의가 종료된 후에도 마지막까지 합의안 도출을 위해 노력을 다하였음에도, 최종 조정안에 대해 양측이 완전한 합의에 이르지 못한 점에 대해서는 유감스럽게 생각하며, 더 이상 조정절차를 지속할 실익이 없게 되었다. 하지만 현지 거주 토착민들의 의견을 청취할 필요성

과 주민과의 밀접한 대화를 위한 제도 마련의 필요성에 대하여 공감하는 등 일부 의견접근이 이루어진 부분은 가이드라인이 추구하는 쟁점에 대한 당사자의 토론의 장 마련에 긍정적인 기여를 하였다고 평가한다.

추가 조사를 통하여 한국 NCP는 피신청인 포스코인터내셔널이 SOP(표준작업지침), FPIC(사전인지동의), 환경보존계획 수립 및 이행이 포함된 NDPE 정책 채택 및 사건 절차 중 취득한 Roundtable on Sustainable Palm Oil(이하 'RSPO')의 인증을 통해 가이드라인의 모범 사례를 구성하는 것을 확인하였다. 한국 NCP는 피신청인 포스코인터내셔널이 NDPE 정책, RSPO 기준과 더불어 OECD가 유엔식량농업기구(FAO)와 공동으로 개발한 '책임있는 농업 공급망을 위한 지침'을 활용할 것을 기대한다.

추가 조사를 통하여 한국 NCP는 피신청인 국민연금공단이 국민연금법에 따라 노동단체, 시민단체 등 이해관계자가 추천한 위원이 포함된 기금운용위원회 및 수탁자책임전문위원회를 통해 ESG 평가체계를 마련하였으며, '수탁자 책임에 관한 원칙(스튜어드십 코드)'에 따라 수탁자 책임 원칙을 이행하고자 글로벌 기관투자자 협력기구인 International Corporate Governance Network(ICGN)와 Asian Corporate Governance Association(ACGA)에 가입한 사실을 확인하였다. 한국 NCP는 피신청인 국민연금공단이 OECD 가이드라인과 '기관투자자를 위한 기업책임경영 실사 지침'을 활용함으로써 기관의 ESG 평가체계를 OECD 가이드라인의 기업책임경영과 통합할 수 있을 것으로 기대한다.

한국 NCP는 이 사건에 관한 모든 절차를 종료하면서 피신청인 포스코인터내셔널과 국민연금공단에 다음과 같이 권고한다.

피신청인 포스코인터내셔널에 대한 권고

- (1) 이의신청인이 제기한 쟁점들에 대하여 협의채널을 구축하여 지속적인 대화를 할 것

(2) 본 사안에 대한 주민들과의 협의, 보상 내용 및 환경 개선 대책을 포함한 문제 해결 노력에 대하여 이의신청인들에게 성실히 설명할 것

(3) NDPE(No Deforestation, No Peat, No Exploitation) 정책, RSPO(지속 가능한 팜유생산을 위한 협의체) 기준 이행과 더불어 OECD 다국적 기업 가이드라인, 기업책임경영을 위한 OECD 기업실사지침, 책임있는 농업 공급망을 위한 지침이 실사 과정에서 고려될 수 있도록 할 것

(4) 이 최종성명서를 통보받고 6개월 후 이에 대한 추진실적을 제출할 것

피신청인 국민연금공단에 대한 권고

(1) 이의신청인들이 제기한 쟁점들에 대하여 협의채널을 구축하여 지속적인 대화를 할 것

(2) ESG 평가체계 개선 시 OECD 다국적기업 가이드라인, 기업책임경영을 위한 OECD 기업실사지침, 기관투자자를 위한 기업책임경영 등이 실사 과정에서 고려될 수 있도록 할 것

(3) 이 최종성명서를 통보받고 6개월 후 이에 대한 추진실적을 제출할 것

양 당사자가 한국 NCP가 제공하는 주선절차에 참여하여 쟁점 해결을 위하여 함께 논의한 점은 좋은 시도였다. 양측 모두 한국 NCP가 제공하는 조정절차에 보다 적극적으로 참여하고, 유연한 입장에서 협의에 임하여 합의에 도달하였다면 OECD 다국적기업 가이드라인이 추구하는 모범관행의 수립과 관련한 좋은 사례가 되었을 것이다.

2022년 1월 13일

대한민국 국내연락사무소(NCP)